

La problemática del estado revolucionario

MANUEL BERNALES

Sociólogo, fue asesor del Insituto Nicaragüense de Bienestar Social y del Ministerio de Planificación, autor de varios ensayos sobre la formación del nuevo estado y la problemática de la burocracia.

Partimos del proyecto político del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) para la revolución nicaragüense. Para materializar ese proyecto el nuevo estado necesita consolidar un nivel de dirección central en tres grandes campos: en la defensa nacional, otro nivel de dirección central en el campo socio-económico, y un tercero en el campo político-ideológico. De tal manera que tenemos tres grandes campos sobre los cuales se puede actuar de manera inter-relacionada mediante, lo que podemos llamar, sistemas de acción en los campos político-ideológico, económico-social y militar.

Veamos algunos de los problemas que surgen, por ejemplo, en el campo económico. En primer lugar, hay una especie de desfase, de tensión entre la organización formalmente establecida y la organización que realmente funciona. Lo podemos observar en estos momentos, en algunas regiones donde ha llegado alguno de los Comandantes de la Revolución a hacerse cargo de la coordinación de acciones. Esto produce una subordinación de las instancias formalmente definidas, de acuerdo a una organización establecida (ministerios, empresas, etc.), a las determinaciones que en esa coordinación se toman. Así se enfatiza la primacía de la organización del FSLN y del Ejército Popular Sandinista (EPS) en relación al resto de la organización estatal y, particularmente, el papel de la

Dirección Nacional del FSLN por encima de la or-



El Cmte. Tomás Borge, durante un debate con el pueblo de Jinotega.

Foto: Daniel Caselli, Cono Sur Press

ganización administrativa estatal. Esto se ve con claridad en este proceso de fortalecimiento de las regiones en las cuales se dan conflictos bélicos.

Esta situación resulta en parte teórica, no siempre cumplida, porque algunas de las decisiones que asume la Dirección Nacional van desdibujándose conforme bajan por los escalones administrativos, ya que la organización administrativa estatal tiene un peso y ritmo propios, que no siempre corresponde a la agilidad necesaria de las decisiones últimas que toma la Dirección Nacional.

Esto está relacionado con otro desfase; por ejemplo, las decisiones que se adoptan a nivel de la Dirección Nacional y de la Junta de Gobierno no llegan a traducirse en medidas de acción operativas debidamente coherentes y homogéneas, porque una parte importante de la política económica real es llevada a cabo por empresas privadas o estatales que gozan de gran autonomía. Entonces, la política realmente cumplida no es la que se decide en las instancias superiores sino la que hacen con relativa autonomía una serie de empresas que no se ajustan a los requerimientos que establecen los planes sectoriales integrantes del Plan Económico Nacional.

Es cierto que este plan es imperfecto porque no hay condiciones estables, ni siquiera de información, como para tener un plan que formulado a inicio de año se mantenga vigente a lo largo del mismo. Pero, no deja de ser menos cierto el hecho que, aunque no se puedan cumplir de una manera puntual las metas y la lógica del plan, los propósitos del mismo sí deben ser mantenidos porque expresan los intereses de la defensa nacional o de las necesidades básicas de la mayoría de la población.

Resumiendo, se puede apreciar una especie de desfase entre la situación de la organización y de la política económica formalmente establecida con primacía del FSLN y el cumplimiento real de esa política y de esa organización que se hace efectiva sin corresponder siempre a las previsiones y decisiones anteriormente adoptadas. Esto se de-

be a que las empresas no tienen la suficiente sujeción al plan, ni los mecanismos de control por parte de los ministerios responsables en su ámbito respectivo son suficientes. Todo ello responde también a condiciones objetivas porque no todo puede ser previsto, ni siquiera en estadios superiores de organización y estabilidad económica, menos aún en las condiciones de Nicaragua.

Por otro lado, la tarea fundamental de la organización del nuevo estado después del triunfo fue dirigida al campo militar, al orden interno y luego a la prestación de servicios a la población. Entonces, se acometieron una serie de tareas en distintos campos tratando de responder de la mejor manera a las necesidades históricas acumuladas de la población nicaragüense. Se trató de cubrir todos los flancos a la vez, y la organización estatal empezó a expandirse de tal manera que llegó a tener una cantidad innumerable de ministerios, de instituciones con rango de ministerio, corporaciones y empresas, cuya estructura interna no siempre está diseñada de una manera apropiada, además de producirse continuas modificaciones.

Desde mi punto de vista, la expansión del aparato administrativo del estado la veo como una cosa natural. Así se van haciendo las revoluciones. Pero va llegando un momento en que es necesaria una reconcentración en dos líneas: una primera línea de reconcentración de capacidades de dirección, decisión y control, y una segunda línea de reconcentración física de las instituciones. Con muchas instituciones y con muchos niveles de decisión no se puede manejar un estado. Esto no puede hacerse de la noche a la mañana, ni es acto de voluntad. Por ejemplo, Uds. quizás vieron el otro día en los diarios la fotografía del gabinete económico ampliado. Daba la imagen de una pequeña asamblea, por el número de ministros, vice-ministros, directores. . . Esta situación ofrece ciertas ventajas como por ejemplo, el poder responder a demandas planteadas en un mismo momento por las relaciones internacionales gracias a la cantidad de funcionarios. Pero también tienen su ventaja: el hecho de que existen innumerables cruces, vacíos y competencias. De lo que se trata es de bus-

car una centralización, una sola dirección económica y un proceso creciente de planificación y gestión, una compactación de las líneas de supervisión y de decisión, y también una compactación física de las instituciones.

Estos elementos que estamos señalando muestran que no hay condiciones suficientes para desarrollar de manera continua un proceso de planificación desde el nivel superior del gobierno hacia las empresas o hacia los territorios. La prueba de esto estaría dada precisamente por la acción de traslado de varios de los Comandantes, a atender de manera directa las situaciones que se presentan en las regiones que han sido priorizadas. Ahora bien, esto nos lleva a pensar que el proceso de planificación no debemos verlo como un proceso ajeno a tensiones y conflictos. El proceso de planificación se inscribe no en los manuales de dirección y planificación de la economía, sino en este estado que tiene estas contradicciones entre otras y, por lo tanto, es un proceso discontinuo.

¿Cuáles son algunos de los problemas básicos para poder realizar esta planificación? Dejemos de lado el aspecto de voluntad política, pues lo asumimos como un hecho dado. Pero hay un requerimiento para poder planificar y es tener cierto orden en la organización, es decir, tener una estructura administrativa más o menos ordenada. La justificación de que no se pueden ordenar las cosas cuando se está caminando es una justificación a medias, porque la desorganización no resuelve problemas de organización. Se necesita un mayor ordenamiento organizativo que facilite los flujos de la planificación, que facilite la aplicación de un método de planificación, por lo menos en parte, del territorio y, en los aspectos más importantes, en todos los sectores que son claves para el conjunto de la economía.

Este mismo orden es el que posibilitaría las líneas de comunicación y de información entre los responsables del aparato administrativo y los responsables políticos del FSLN. Esta planificación ha tenido, como dicen algunos compañeros, varios "ejercicios", pero para mí no son "ejercicios"

sino que son realizaciones progresivas. Se ha avanzado en una serie de campos, pero particularmente creo necesario vincular la planificación de contingencia a la planificación rutinaria o corriente que se realiza a través de los distintos organismos de planificación. Esta vinculación es posible, y uno de los requerimientos para establecerla es el ordenamiento de la línea de decisión y de organización. Obviamente, hay otros elementos que inciden en este ordenamiento como los problemas de capacidad técnica y de información. Todos sabemos que para poder realizar esas actividades se necesita un mínimo de información y los sistemas de información no se construyen de la noche a la mañana.

Es necesario tomar en cuenta, también, sobre qué base se está construyendo este nuevo estado. Cuando la victoria, se destruyó el aparato militar y político de la dictadura, pero el personal de la administración pública quedó prácticamente vigente en gran número. Eso es parte de lo que algunos llamamos la herencia burocrática del estado. Es decir, la herencia burocrática no reside solamente en el hecho de haber recibido algunas instituciones que no servían para una acción revolucionaria, sino en el hecho de contar, dentro de la administración, con un cuerpo técnico que tiene una determinación histórica, unos hábitos, ideas, creencias, en suma una ideología y una forma de comportamiento que podemos llamar "burocratismo". Hay personal estatal antiguo que se ha adaptado, en parte, de manera formal, y esto lo podemos ver por ejemplo a través de los problemas de funcionamiento de la organización de los trabajadores en el gobierno central.

Por otro lado, el estado somocista no era un estado que sirviera para ninguna transformación, no tenía mecanismos, técnicas ni experiencia en dirección, en organización, en información, ni siquiera en presupuesto. Nos encontramos que en el año 1952 una misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento le propone a Somoza García toda una reorganización administrativa. Pero lo único que llegó a la práctica fue el Banco Central, que se erigió en super-ministerio

porque era apropiado para el manejo económico y financiero de los intereses del somocismo y de las transnacionales. En parte, sirvió para formar los técnicos de esa burguesía, los técnicos que se fueron, que se están yendo o que se van a ir, y los formaron en buena medida a través del financiamiento de las agencias norteamericanas. Pero fuera del Banco Central el estado somocista no era un aparato moderno, ni estaba actualizado en relación a otros estados de América Latina. Era un estado sumamente atrasado, que no podía dejar ningún aporte que pudiera ser rescatado por la revolución. Sin embargo, ésta se tuvo que basar en aquel, pues las revoluciones no crean instituciones de la nada, sino que se basan en situaciones anteriores.

Por último, hay un elemento fundamental: en este estado se da la intervención de una serie de sujetos colectivos, llamémosles organizaciones de masas o grupos de presión, que tocan a las puertas del estado y a los cuales, dentro del marco de la unidad nacional y la economía mixta, se tolera, apoya o desincentiva. Un estado que se abre a es-

tos diversos intereses, expresa una situación de transformación sustantiva que torna difícil su manejo. No es igual manejar un aparato cerrado a la influencia del resto de la sociedad, que manejar un estado en el cual hay una masiva presencia de distintos intereses sociales, aunque sea bajo una hegemonía política y militar sandinista. Esto podemos verlo respecto a la distribución y uso del crédito, importaciones, licencias y decisiones muy concretas que se toman en niveles inferiores del aparato administrativo.

En resumen, he tratado de expresar algunos problemas que ha tenido el estado en estos cinco años: primero, el desfase entre una situación formal de primacía del FSLN respecto del resto del aparato administrativo; segundo, en el plano de la organización, el desdibujamiento de algunas decisiones superiores a nivel de empresas; tercero, el excesivo crecimiento del aparato administrativo que demanda una reconcentración física combinada con una reconcentración de las líneas de dirección y control; y en cuarto lugar, la herencia burocrática del somocismo.